

VU Research Portal

Kroniek Opvang

Slingenberg, C.H.

published in

Asiel&Migrantenrecht
2019

document version

Publisher's PDF, also known as Version of record

[Link to publication in VU Research Portal](#)

citation for published version (APA)

Slingenberg, C. H. (2019). Kroniek Opvang. *Asiel&Migrantenrecht*, 2019(2), 65-70.

General rights

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal ?

Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

E-mail address:

vuresearchportal.ub@vu.nl

Lieneke Slingenberg – mr. dr. C.H. Slingenberg is universitair
hoofddocent bij het Amsterdam Centre for Migration and Refugee Law aan
de Vrije Universiteit Amsterdam en redactielid van dit tijdschrift.

Januari 2016 – januari 2019

Kroniek opvang

In de vorige Kroniek opvang¹ zijn de ontwikkelingen tot 1 januari 2016 beschreven. Deze kroniek behandelt de wet- en regelgeving, beleid en rechtspraak over opvang² tussen 1 januari 2016 en 1 januari 2019, betreffende: asielzoekers, vreemdelingen die verblijf op medische gronden aanvragen, en vreemdelingen zonder rechtmatig verblijf.³

INHOUD

1. Opvang asielzoekers

- 1.1 Aanvang recht op opvang
- 1.2 Einde recht op opvang
- 1.3 Extra Begeleidings- en Toezichtslocatie (ebtI)
- 1.4 Voorstel nieuwe Opvangrichtlijn

2. Medische zaken

3. Opvang van vreemdelingen zonder rechtmatig verblijf

- 3.1 Bed, bad, brood
- 3.2 Meewerkcriterium VBL
- 3.3 Landelijke VreemdelingenVoorzieningen

Over de wetgeving en het beleid met betrekking tot de opvang van asielzoekers en vreemdelingen zonder rechtmatig verblijf is in de afgelopen periode veel onderhandeld: tussen de lidstaten van de EU en het Europees parlement en tussen de Nederlandse overheid en de gemeenten. Door de samenhang met migratiecontrole, openbare orde en mensenrechten is het een onderwerp waarover niet makkelijk overeenstemming wordt gevonden. Daarnaast zijn de resultaten van de (eerdere) politieke onderhandelingen, zoals de Europese opvangrichtlijn en de bed-bad-brood-opvang voor vreemdelingen zonder rechtmatig verblijf, in de afgelopen periode weer veelvuldig toegepast en getoetst in Europese en nationale rechtspraak. Beide zaken worden in deze kroniek beschreven.

1. Opvang asielzoekers

Met betrekking tot de opvang van asielzoekers worden de ontwikkelingen in wetgeving, beleid en/of jurisprudentie besproken met betrekking tot de aanvang van het recht op opvang (1.1); het einde van het recht op opvang (1.2); en de extra beveiligde- en toezichtlocaties (1.3). Aan het einde van deze paragraaf wordt kort aandacht besteed aan het voorstel van de Europese Commissie voor een herziening van de Opvangrichtlijn (1.4).

1.1 Aanvang recht op opvang

Op grond van de Nederlandse regelgeving hebben asielzoekers recht op opvang vanaf het moment dat zij hun asiel-aanvraag hebben ingediend.¹ De datum van indiening is daarom van belang. Voor herhaalde aanvragers gaat de indiening in twee stappen. Zij moeten eerst schriftelijk door middel van een vastgesteld formulier aangeven dat zij een asielaanvraag willen indienen (de kennisgeving), waarna het eerste onderzoek naar de asielaanvraag start. Vervolgens worden zij op een door de IND vastgestelde datum uitgenodigd om de aanvraag daadwerkelijk in te dienen (formele indiening).² Dit roept de vraag op vanaf welk moment nu sprake is van een ingediende aanvraag en, daaraan gekoppeld, recht op opvang.

Hoewel de Afdeling in 2007 oordeelde dat de asielaanvraag pas na formele indiening als ingediend kan worden beschouwd,³ oordeelde de Afdeling in 2018 dat de asielaanvraag is ingediend op het moment van ontvangst van de kennisgeving.⁴ In navolging van een uitspraak uit 2016 over een medische zaak,⁵ baseerde de Afdeling dit oordeel op het algemene systeem van de Algemene Wet Bestuursrecht.

Daaruit volgt immers dat indien aanvragen niet voldoen aan de voorschriften omtrent de wijze van indiening, een termijn moet worden gesteld waarbinnen alsnog aan de voorschriften kan worden voldaan; niet dat de aanvraag niet als ingediend moet worden beschouwd.⁶ Bovendien kan een generieke uitsluiting van opvang van herhaalde aanvragers voorafgaande aan de formele indiening van hun aanvraag niet worden gebaseerd op artikel 20 van de Opvangrichtlijn,¹⁰ aldus de Afdeling, aangezien dit artikel alleen op individuele situaties ziet. Dit betekent dus dat herhaalde aanvragers vanaf het moment dat zij hun kennisgeving hebben opgestuurd, recht hebben op opvang. Naar aanleiding van deze uitspraak is artikel 3.118b, lid 1 Vb 2000 aangepast.¹¹

Aan het begin van de asielprocedure verblijven asielzoekers in de centrale ontvangstlocatie (col) en in procesopvanglocaties (pol). Hier worden asielzoekers geregistreerd, ondergaan ze de rust- en voorbereidingstermijn en de algemene asielprocedure. Tijdens het verblijf in deze locaties ontvangen asielzoekers geen financiële bijdrage voor kleding en andere persoonlijke uitgaven.¹² Zij ontvangen deze zaken in natura. Pas vanaf het moment dat asielzoekers onderdak krijgen in een asielzoekerscentrum, krijgen zij een financiële toelage voor kleding en andere persoonlijke uitgaven van 12,95 euro per week.¹³

Dit onderscheid tussen asielzoekers lijkt in strijd te zijn met de Opvangrichtlijn. Deze vraag ligt momenteel voor bij Rechtbank Groningen. In 2017 vroeg een aantal bewoners van de opvanglocatie in Heumensoord een dagvergoeding aan bij het COA, met een beroep op de Opvangrichtlijn. De Opvangrichtlijn bepaalt immers dat asielzoekers aanspraak hebben op 'materiële opvangvoorzieningen'.¹⁴ Materiële opvangvoorzieningen worden gedefinieerd als 'de opvangvoorzieningen met inbegrip van huisvesting, voedsel en kleding, die in natura of in de vorm van uitkeringen of tegoedbonnen worden verstrekt of een combinatie van deze drie, *alsmede een dagvergoeding* (cursivering LS). Hieruit blijkt duidelijk dat asielzoekers te allen tijde, naast eventuele voorzieningen in natura, recht hebben op een financiële vergoeding.¹⁵ De richtlijn geeft geen mogelijkheden hiervan af te wijken gedurende de eerste fase van de asielprocedure. Het COA wees de aanvraag echter af, en het beroep hiertegen werd niet-ontvankelijk verklaard vanwege het ontbreken van procesbelang.¹⁶ De Afdeling verklaarde het hoger beroep hiertegen gegrond en wees de zaak terug

1 C.H. Slingenberg, 'Kroniek opvang', *A&MR* 2016-2, p. 84-90.

2 Met het begrip 'opvang' wordt in deze kroniek bedoeld op het bieden van sociale voorzieningen (zoals onderdak en leefgeld) aan vreemdelingen die niet in aanmerking komen voor bijstand in de zin van de Participatiewet.

3 De opvang van vreemdelingen elders in de EU, en de mogelijke verblijfsrechtelijke consequenties daarvan in Nederland, worden niet in deze kroniek behandeld maar in de Kroniek Dublin, zie H. Battjes, 'Kroniek Dublinverordening' *A&MR* 2018-2, p. 75-81, met name paragraaf 2.

4 Art. 3, lid 2 onder a jo. 1, onder d Rva 2005. Dit lijkt overigens niet in overeenstemming te zijn met de Europese Opvangrichtlijn (Richtlijn 2013/33) waarbij uit het doel, context en de verschillende taalversies kan worden afgeleid dat het niet vereist is dat de asielaanvraag is 'ingediend' om onder het toepassingsbereik te vallen. Zie C.H. Slingenberg, 'Reception Conditions Directive (recast): Relevance in Times of High Numbers of Asylum Applications', in: P. Minderhoud en K. Zwaan, *The recast Reception Conditions Directive: Central Themes, Problem Issues, and Implementation in Selected Member States*, Oisterwijk: Wolf Legal Publishers 2016, p. 14-15.

5 Artikel 3.118b Vb 2000 en Vc 2000 C1/2.9.

6 ABRvS 30 januari 2007, ECLI:NL:RVS:2007:AZ7932.

7 ABRvS 28 juni 2018, ECLI:NL:RVS:2018:2157, JV 2018/170 m.nt. Slingenberg.

8 ABRvS 29 maart 2016, JV 2016/137, m.nt. Groenewegen.

9 Artikel 4:5 Awb.

10 Richtlijn 2013/33/EU van het Europees Parlement en de Raad van 26 juni 2013 tot vaststelling van normen voor de opvang van verzoekers om internationale bescherming.

11 Besluit van 30 augustus 2018 tot wijziging van het Vreemdelingenbesluit 2000, Stb 2018, nr. 314.

12 Artikel 9, lid 5 Rva 2005. Asielzoekers die verblijven in een pol krijgen sinds 1 januari 2018 wel een financiële toelage voor voeding, indien in de pol voorzieningen aanwezig zijn om zelf het eigen eten te verzorgen (art. 9, lid 6 Rva 2005). Volgens de toelichting bij de wijziging van de Rva is gebleken 'dat het niet verstrekken van een financiële toelage voor voedsel, met name wanneer de verblijfsduur toeneemt, consequenties heeft voor de leefbaarheid en veiligheid van bewoners en medewerkers. Daarnaast leidt het zelf koken tot activering van de bewoners en biedt het een vorm van ontspanning.' (Stcrt 2017, nr. 73444). In de col zijn geen voorzieningen aanwezig om zelf maaltijden te verzorgen.

13 Art. 14, lid 4 Rva 2005.

14 Art. 17 Richtlijn 2013/13/EU.

15 Zie, uitgebreider, C.A. Groenendijk en C.H. Slingenberg, 'Niet bij brood alleen. Onthouden dagvergoeding aan asielzoekers in noodopvang is onwettig', *A&MR* 2016-3, p. 112-114.

16 Rb Groningen 9 november 2017, ECLI:NL:RBNNE:2017:4345.

naar Rechtbank Groningen.¹⁷ Een uitspraak op dit punt is van belang, zeker nu de wachttijden voor de asielprocedure weer flink oplopen.¹⁸

1.2 Einde recht op opvang

Ook met betrekking tot de vraag wanneer het recht op opvang van asielzoekers eindigt, zijn er in de afgelopen periode belangrijke ontwikkelingen geweest. Die zijn met name ingegeven door de uitspraak van het Hof van Justitie in de zaak *Gnandi*.¹⁹ In *Gnandi* oordeelde het Hof van Justitie dat er een terugkeerbesluit moet worden genomen ten aanzien van asielzoekers zodra hun asielverzoek door de autoriteiten is afgewezen, ook indien zij nog in afwachting zijn van een uitspraak op beroep. In dat geval moeten echter wel alle rechtsgevolgen van het terugkeerbesluit van rechtswege worden opgeschort totdat de beroepstermijn is verstreken, of totdat uitspraak is gedaan op het beroep. Ook blijven asielzoekers gedurende die periode onder het toepassingsbereik van de Opvangrichtlijn vallen. Deze uitspraak heeft in Nederland vooral consequenties voor afgewezen asielverzoeken waarbij het beroep niet van rechtswege schorsende werking geeft, en dan met name met betrekking tot de mogelijkheden om hen in bewaring te stellen.²⁰

Met betrekking tot opvang volgt uit *Gnandi* dat afgewezen asielzoekers opvang moeten behouden totdat de termijn voor het indienen van een verzoek tot het treffen van een voorlopige voorziening is verstreken, of, indien een dergelijk verzoek is gedaan, tot er uitspraak is gedaan op het verzoek om een voorlopige voorziening.²¹ Op grond van de huidige regelgeving wordt de opvang van deze categorie asielzoekers beëindigd zodra de vertrektermijn (indien die gegeven is) is verstreken.²² Asielzoekers wier beroep geen schorsende werking heeft, hebben immers geen rechtmatig verblijf.²³ Dat moet dus worden aangepast.²⁴ Dat is bijvoorbeeld van belang voor asielzoekers van wie het asielverzoek kennelijk ongegrond is verklaard, en voor asielzoekers wier asielverzoek niet-ontvankelijk wordt verklaard omdat zij in een andere lidstaat van de Europese Unie internationale bescherming genieten.²⁵ Voor asielzoekers aan wie een zwaar inreisverbod is opgelegd of die ongewenst zijn verklaard, bepaalt de Nederlandse regelgeving dat het recht

op opvang onmiddellijk eindigt.²⁶ Dit is ook in strijd met *Gnandi* indien zij nog in afwachting zijn van een beslissing op een verzoek om een voorlopige voorziening. Rechtbank Den Haag oordeelde in lijn hiermee al eerder dat dit artikel-onderdeel van de Rva 2005 onverbindend is.²⁷

Het recht op opvang gedurende de behandeling van de voorlopige voorziening geldt overigens mijns inziens niet in alle gevallen voor een asielzoeker die een herhaalde aanvraag heeft ingediend louter ‘teneinde de uitvoering van een beslissing die tot zijn spoedige verwijdering van het grondgebied van die lidstaat zou leiden, te vertragen of te hinderen’; of voor asielzoekers die een derde of volgende asielaanvraag indienen.²⁸

1.3 Extra Begeleidings- en Toezichtslocatie (ebtl)

Mede naar aanleiding van een motie van het Tweede Kamerlid Azmani,²⁹ werden er eind 2017 twee Extra Begeleidings- en Toezichtslocaties (ebtl’s) geopend voor het opvangen van overlastgevend asielzoekers. Het doel van de ebtl is ‘om enerzijds aan te geven dat overlastgevend gedrag niet wordt getolereerd en in te zetten op gedragsverandering. Anderzijds wordt door het overplaatsen van overlastgevers naar een aparte locatie de veiligheid en het welzijn van bewoners en personeel van de andere asielzoekerscentra bevorderd’.³⁰

Asielzoekers die in een ebtl worden geplaatst, krijgen een vrijheidsbeperkende maatregel opgelegd op grond van artikel 56 Vw 2000, waardoor zij zich maar op een beperkt gebied rondom de ebtl mogen bevinden. Daarnaast moeten deze asielzoekers zich twee keer per dag melden en mogen zij slechts op een beperkt aantal uren per dag naar buiten, waarbij afwezigheid wordt geregistreerd³¹ en zij moeten laten zien wat zij meenemen als zij de ebtl verlaten en weer binnenkomen.³² De wettelijke grondslag voor deze vorm van intensieve controle is onduidelijk.³³ Asielzoekers krijgen geen wekelijkse financiële toelage in de ebtl.³⁴

Naar aanleiding van het overlijden van een asielzoeker in de ebtl Hoogeveen concludeert de Inspectie Justitie en Veiligheid dat hoewel de betrokken asielzoeker zorgvuldig is opgevangen, het personeel van de ebtl’s in het algemeen onvoldoende is toegerust om de opvang en begeleiding van asielzoekers die zijn geplaatst in een ebtl op een veilige en beheersbare wijze uit te voeren. De inspectie beveelt daarom aan om op ‘zeer korte termijn’ de uitvoerbaarheid en de

17 ABRvS 10 juli 2018, ECLI:NL:RVS:2018:2355. Ten tijde van het schrijven van deze kroniek heeft Rechtbank Groningen nog geen nieuwe uitspraak gedaan.

18 Zie Vluchtelingenwerk, ‘Persbericht: vertraging asielprocedure opgelopen tot bijna anderhalf jaar’, 23 januari 2019, beschikbaar op: <https://bit.ly/2US1UDV> (geraadpleegd op 30 januari 2019).

19 HvJ EU 19 juni 2018, zaak C-181/16, ECLI:EU:C:2018:465, JV 2018/167 m.nt. Geertsema.

20 Zie C.H. Slingenberg, ‘Illegaal verblijf met toestemming: Uitspraak Uitgelicht. Gnandi en C. e.a.’, *A&MR* 2018-10, p. 496-501.

21 Zie ook: 27 september 2018, ECLI:NL:RBDHA:2018:12162 Art. 5 Rva 2005.

22 Zij mogen wel de beslissing op hun verzoek om een voorlopige voorziening in Nederland afwachten (art. 7.3 Vb 2000), maar dit levert geen rechtmatig verblijf op in de zin van art. 8 Vw 2000 (richtlijnconforme interpretatie van art. 8 Vw 2000 is m.i. niet mogelijk, zie C.H. Slingenberg, ‘Illegaal verblijf met toestemming: Uitspraak Uitgelicht. Gnandi en C. e.a.’, *A&MR* 2018-10, p. 499-501). Dat betekent dat zij een vertrekplicht hebben en de vertrektermijn begint te lopen (art. 61 Vw 2000).

24 Daarvoor bestaan verschillende mogelijkheden, zie Zie C.H. Slingenberg, ‘Illegaal verblijf met toestemming: Uitspraak Uitgelicht. Gnandi en C. e.a.’, *A&MR* 2018-10, p. 496-501. Een (tijdelijke) mogelijkheid die door de staatssecretaris is genoemd en door rechtbank Arnhem is gebruikt, is het buiten toepassing laten van artikel 82, lid 2 Vw 2000, zie Rb Arnhem 21 december 2018, ECLI:NL:RBDHA:2018:15367. De staatssecretaris heeft aangekondigd dat de Vreemdelingenwet 2000 en het Vreemdelingenbesluit 2000 naar aanleiding van het *Gnandi*-arrest worden aangepast door middel van een separaat wetgevingstraject (Kamerstukken II, 2018/19, nr. 34309, C).

25 Zie bijvoorbeeld: Rb Den Haag 1 november 2018, ECLI:NL:RBDHA:2018:13144 en 13 december 2018, ECLI:NL:RBDHA:2018:15092.

26 Art. 7, lid 1, onder h Rva 2005.

27 Rb Den Haag 24 januari 2018, JV 2018/46. Deze uitspraak is geschorst bij wijze van voorlopige voorziening door de voorzieningenrechter van de ABRvS, in afwachting van de uitspraak in hoger beroep (16 maart 2018, ECLI:NL:RVS:2018:920).

28 Deze uitzonderingen zijn opgenomen in art. 41 van de Procedurerichtlijn (Richtlijn 2013/32/EU). Gesteld zou kunnen worden dat bij herhaalde aanvragen die aan de vereisten van artikel 41 van de Procedurerichtlijn voldoen er, in beginsel, geen sprake is van een ‘arguable claim’, waardoor een effectief rechtsmiddel, met automatische opschorting van alle rechtsgevolgen, niet langer vereist is. Zie uitgebreid hierover: C.H. Slingenberg, ‘Illegaal verblijf met toestemming: Uitspraak Uitgelicht. Gnandi en C. e.a.’, *A&MR* 2018-10, p. 496-501. Zie ook: Rb Den Haag 30 november 2018, ECLI:NL:RBDHA:2018:14438.

29 Kamerstukken II, 2015/16, 19 637, nr. 2097.

30 Kamerstukken II, 2016/17, 19637, nr. 2336.

31 Kamerstukken II, 2016/17, 19637, nr. 2336.

32 Kamerstukken II, 2018/19, 19637, nr. 2446.

33 De vrijheidsbeperkende maatregel van art. 56 Vw 2000 kan op grond van art. 5.1 Vb 2000 alleen zien op geografische beperkingen (een verplichting of een verbod om zich in een bepaald gebied binnen Nederland te bevinden). De Rva 2005 geeft het COA enkel de bevoegdheid verstrekkingen te beperken of in te trekken, bijvoorbeeld indien een asielzoeker zich niet aan de huisregels houdt of een ernstige vorm van geweld pleegt (art. 10 Rva 2005).

34 Art. 9, lid 7 Rva 2005. Artikel 20, lid 4 van de Opvangrichtlijn geeft hiervoor een grondslag.

handhaafbaarheid van de plaatsing van asielzoekers binnen de ebtl's te heroverwegen en daarbij aandacht te besteden aan de bevoegdheden van het personeel en de regelgeving over vrijheidsbeperkende en vrijheidsontnemende maatregelen.³⁵

In reactie hierop schrijft de staatssecretaris aan de Tweede Kamer dat hij onder andere de mogelijkheden aan het verkennen is voor het verder aanscherpen van de huisregels van de ebtl's. Voor asielzoekers die niet openstaan voor gedragsverandering wordt onderzocht of een regime mogelijk is dat meer dan nu het geval is, 'gericht is op beheersen in plaats van begrenzen en begeleiden'.³⁶

In eerste instantie was de ebtl alleen voor volwassen asielzoekers bedoeld, maar sinds juni 2018 worden ook alleenstaande minderjarige asielzoekers van 16 jaar of ouder in de ebtl geplaatst.³⁷ Het is de vraag hoe dat zich verhoudt tot de Opvangrichtlijn. Op grond van artikel 24, lid 2 mogen amv's alleen in opvangcentra voor meerderjarige asielzoekers worden ondergebracht indien dit in hun belang is, zoals bedoeld in artikel 23, lid 2. Artikel 23, lid 2 bevat de factoren waarmee lidstaten rekening moeten houden indien zij het belang van het kind moeten beoordelen.³⁸ Deze waarborgen zijn niet in de Nederlandse regelgeving geïmplementeerd.³⁹ De toelichting bij de wijziging van de Rva 2005 vermeldt dat 'Uit de motivering van de maatregel om de minderjarige van 16 jaar en ouder over te plaatsen naar de ebtl dient te blijken dat kenbaar rekenschap is gehouden met de belangen van de minderjarige'.⁴⁰ Nog daargelaten dat implementatie van Unierecht in algemeen verbindende voorschriften moet gebeuren, is het kenbaar rekening houden met de belangen van een kind (hetgeen een belangenafweging lijkt toe te staan) niet hetzelfde als slechts overgaan tot overplaatsing indien dat in het belang van het kind is.

Tot 15 november 2018 zijn er 150 asielzoekers geplaatst (geweest) in een ebtl. Van hen zijn 30 mensen weer teruggeplaatst naar een gewoon asielzoekerscentrum, of vanuit de ebtl overgeplaatst naar een vrijheidsbeperkende locatie of een gezinslocatie; 80 asielzoekers zijn vanuit de ebtl met onbekende bestemming vertrokken.⁴¹

1.4 Voorstel nieuwe Opvangrichtlijn

In juli 2016 deed de Europese Commissie een voorstel voor herziening van de Opvangrichtlijn.⁴² Met dit voor-

stel beoogt de Commissie de opvangvoorzieningen voor asielzoekers binnen de lidstaten verder te harmoniseren; secundaire migratie binnen de EU tegen te gaan (onder andere door mogelijkheden te vergroten voor de beperking van opvang en voor het opleggen van vrijheidsbeperkende of -ontnemende maatregelen); en integratie en zelfstandigheid van asielzoekers te bevorderen (onder andere door de termijn voor toegang tot de arbeidsmarkt te verkorten van negen naar zes maanden).⁴³ Anders dan bij asielprocedures en kwalificatie voor bescherming stelt de Commissie dus met betrekking tot opvang niet voor om een verordening vast te stellen in plaats van een richtlijn. Volgens de Commissie is het gelet op de huidige significante verschillen in de sociaaleconomische condities tussen de lidstaten niet haalbaar of wenselijk om de opvangvoorwaarden voor asielzoekers volledig te harmoniseren.⁴⁴ In juni 2018 werd informeel overeenstemming bereikt tussen het Europees parlement en de Raad over dit voorstel, maar verdere besluitvorming wordt aangehouden totdat de onderhandelingen over de nieuwe Dublinverordening zijn afgerond.⁴⁵ Dit kan dus nog even op zich laten wachten.

2. Medische zaken

Vreemdelingen die niet worden uitgezet op grond van artikel 64 Vw 2000 hebben rechtmatig verblijf⁴⁶ en recht op opvang op grond van de Rva 2005.⁴⁷ Als aan een aantal voorwaarden is voldaan, kan de IND besluiten om art. 64 Vw 2000 toe te passen nadat een aanvraag om uitstel tot vertrek op grond van artikel 64 Vw 2000 is ingediend, in afwachting van de definitieve besluitvorming over die aanvraag.⁴⁸ In dat geval hebben alleen uitgeprocedeerde asielzoekers en asielzoekers die in afwachting zijn van een uitspraak in hoger beroep recht op opvang op grond van de Rva 2005.⁴⁹ Vreemdelingen die nooit asiel hebben aangevraagd, hebben in deze fase geen recht op opvang. Rechtbank Den Haag⁵⁰ heeft geoordeeld dat dit onderscheid niet in overeenstemming is met art. 64 Vw 2000 en met artikel 34, lid 2 van het Handvest van de Fundamentele Rechten van de EU⁵¹ en verklaarde dit artikelonderdeel van de Rva 2005 daarom onverbindend.⁵²

Ook in een uitspraak van Rechtbank Haarlem ging het om vreemdelingen die tijdelijk in Nederland mochten blijven in afwachting van besluitvorming over verblijf op medische gronden. Het gezin had al meerdere malen uitstel van vertrek gekregen op grond van art. 64 Vw 2000. De laatste periode van uitstel van vertrek was geëindigd, maar

35 Inspectie Justitie en Veiligheid, 'De opvang van overlastgevendende asielzoekers. Een onderzoek naar aanleiding van het overlijden van een asielzoeker uit de EBTl Hooogeveen', december 2018, bijlage bij Kamerstukken II, 2018/19, 19637, nr. 2455.

36 Kamerstukken II, 2018/19, 19637, nr. 2455.

37 Kamerstukken II, 2017/18, 19637, nr. 2391. Dit is pas per 1 januari 2019 in de regelgeving gewijzigd, zie 'Regeling van de Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid van 3 december 2018, nummer 2430429, houdende wijziging van de Regeling verstrekkingen asielzoekers en andere categorieën vreemdelingen 2005', Stcrt 2018, nr. 69941.

38 Deze factoren zijn: de mogelijkheden van gezinshereniging; het welzijn en de sociale ontwikkeling van de minderjarige, met bijzondere aandacht voor de achtergrond van de minderjarige; veiligheids- en beveiligingsoverwegingen, met name wanneer de minderjarige mogelijk het slachtoffer is van mensenhandel; en het standpunt van de minderjarige in overeenstemming met zijn leeftijd en maturiteit.

39 C.H. Slingenberg, 'Kroniek opvang', *A&MR* 2016-2, p. 87.

40 'Regeling van de Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid van 3 december 2018, nummer 2430429, houdende wijziging van de Regeling verstrekkingen asielzoekers en andere categorieën vreemdelingen 2005', Stcrt 2018, nr. 69941.

41 Kamerstukken II, 2018/19, 19637, nr. 2446.

42 Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council laying down standards for the reception of applicants for international protection (recast),

COM(2016) 465 final.

43 Zie over de inhoud van het voorstel ook N. Kalkan en K. Franssen, 'Kroniek Europees asielrecht (mei 2015-september 2017)', *A&MR* 2017-9, p. 432-433.

44 Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council laying down standards for the reception of applicants for international protection (recast), COM(2016) 465 final, p. 6.

45 Press release European Parliament, 14 June 2018, <https://bit.ly/2Kd6uuM> (geraadpleegd op 21 januari 2019).

46 Art. 8, onder j Vw 2000.

47 Art. 3, lid 3, onder f Rva 2005.

48 Vc 2000 A3/7.3.2.

49 Art. 3, lid 3, onder f Vw 2000.

50 Rb Den Haag 14 juni 2018, ECLI:NL:RBDHA:2018:7055.

51 Dit artikel bepaalt dat eenieder die legaal in de Unie verblijft en zich daar legaal verplaatst, recht heeft op socialezekerheidsvoorzieningen en sociale voordelen overeenkomstig het recht van de Unie en de nationale wetgevingen en praktijken.

52 Deze uitspraak is geschorst door de voorzieningenrechter van de ABRvS in afwachting van de uitspraak in hoger beroep, zie ABRvS 31 juli 2018, ECLI:NL:RVS:2018:2596.

het gezin mocht de behandeling van het bezwaar tegen de afwijzing van een verblijfsvergunning op medische gronden wel afwachten. Volgens de rechtbank betekende dit dat er sprake was van uitstel van verwijdering in de zin van art. 9, lid 1, onder b van de Terugkeerrichtlijn⁵³ en dat daarmee art. 14 van de Terugkeerrichtlijn van toepassing was. Artikel 14 van de Terugkeerrichtlijn geeft een aantal waarborgen tijdens de termijn waarvoor de verwijdering is uitgesteld, waaronder de verstrekking van dringende medische zorg en essentiële behandeling van ziekte. In de zaak *Abdida* oordeelde het Hof van Justitie dat deze verstrekkingen verstoken zouden blijven van daadwerkelijke uitwerking 'indien zij niet gepaard gaan met een voorziening in de basisbehoeften van de betrokken derdelander'.⁵⁴ Met verwijzing hiernaar oordeelde Rechtbank Haarlem dat het gezin weer in aanmerking kwam voor opvang in de zin van de Rva 2005.⁵⁵ Deze redenering lijkt van belang te zijn voor alle zaken waarin er sprake is van schorsende werking en er dringende medische zorg nodig is.

3. Opvang van vreemdelingen zonder rechtmatig verblijf⁵⁶

Ondanks een nieuw regeerakkoord waarin expliciet aandacht is besteed aan de opvang van onrechtmatig verblijvende vreemdelingen en een in november 2018 bereikt akkoord tussen de regering en de VNG over dit onderwerp (zie hierna), is de huidige situatie is nog steeds dezelfde als in 2016: vreemdelingen zonder rechtmatig verblijf kunnen onder verantwoordelijkheid van het Rijk worden opgevangen in de Vrijheidsbeperkende Locatie (VBL) in Ter Apel, maar slechts onder voorwaarde van meewerken aan vertrek. De staatssecretaris is hierbij het bevoegde bestuursorgaan; het COA verzorgt slechts de feitelijke uitvoering.⁵⁷ Daarnaast kunnen deze vreemdelingen in veel gemeenten terecht voor bed-bad-brood-voorzieningen, die gemeenten volgens de Afdeling onverplicht verstrekken, op grond van buitenwettelijk begunstigend beleid.⁵⁸

3.1 Bed, bad, brood

De rechtsbescherming met betrekking tot de gemeentelijke bed-bad-brood-voorzieningen is in de afgelopen periode verduidelijkt. Omdat er geen wettelijke grondslag is voor de gemeentelijke opvang, is de afwijzing van een verzoek om dergelijke opvang geen besluit in de zin van de Awb. De reactie van de gemeente op een dergelijk verzoek is echter wel een feitelijke handeling, die op grond van artikel 72, lid 3 Vw 2000 met een beschikking gelijk wordt gesteld. Uit het oogpunt van rechtsbescherming en gelet op artikelen 6:1 en 6:2, onder b Awb moet ook het uitblijven van een reactie gelijk worden gesteld met een besluit, aldus de Afdeling.⁵⁹ Dit betekent dat tegen een afwijzende reactie van de

gemeente op een verzoek om opvang bezwaar kan worden ingesteld, en tegen het uitblijven van een dergelijke reactie rechtstreeks beroep bij de vreemdelingenrechter.⁶⁰ Een beslissing op bezwaar moet de gemeente goed motiveren, en kan niet worden gebaseerd op een onderliggend advies van de GGD over eventuele kwetsbaarheid van de betrokken vreemdeling als dat advies een simpel ongemotiveerd 'nee' betreft. Het bestuursorgaan moet zich er immers altijd van vergewissen dat een advies naar wijze van totstandkoming zorgvuldig en – naar inhoud – inzichtelijk en concludent is.⁶¹

3.2 Meewerkcriterium VBL

Toegang tot de VBL bestaat slechts indien vreemdelingen meewerken aan vertrek uit Nederland, tenzij zij vanwege hun psychische gesteldheid niet in staat zijn de gevolgen van hun handelen te overzien. In dat geval kunnen zij niet verantwoordelijk worden gehouden voor hun weigering om mee te werken aan vertrek.⁶² In de afgelopen periode is er door rechtspraak van de Afdeling ook meer duidelijkheid gekomen over de verdeling van de bewijslast met betrekking tot de vraag wanneer de meewerkvoorwaarde niet mag worden gesteld aan een vreemdeling, gelet op zijn of haar psychische gesteldheid, en wanneer geoordeeld mag worden dat een vreemdeling niet bereid is om mee te werken aan vertrek. Met betrekking tot beide vragen heeft de staatssecretaris geen beleid bekendgemaakt en is er slechts sprake van een interne vaste gedragslijn. Dat betekent dat bij de motivering van een besluit niet kan worden volstaan met een verwijzing naar het beleid,⁶³ maar dat de staatssecretaris per concreet geval zijn oordeel moet motiveren. De rechter moet die motivering intensief toetsen.⁶⁴ Met betrekking tot de eerste vraag, naar de psychische gesteldheid van de vreemdeling, heeft de Afdeling geoordeeld dat de staatssecretaris de bewijslast te veel bij de vreemdeling had neergelegd. Volgens de Afdeling is het aan de vreemdeling om een begin van bewijs te leveren, bijvoorbeeld door medische stukken te overleggen waaruit blijkt dat betrokkene geestelijk in de war is of psychische klachten heeft die behandeling behoeven. Het is dan aan de staatssecretaris om dat verder te onderzoeken, bijvoorbeeld door een arts in te schakelen.⁶⁵

Met betrekking tot de tweede vraag, of kan worden geoordeeld dat de vreemdeling mee wil werken aan vertrek, mag de staatssecretaris volgens de Afdeling eisen dat de vreemdeling zijn bereidheid uit Nederland te vertrekken objectificeert, in die zin dat hij met de enkele daartoe strekkende verklaring van de vreemdeling geen genoegen hoeft te nemen. De staatssecretaris mag een vreemdeling echter niet blijvend diens verleden tegenwerpen zonder nader onderzoek te doen naar de vraag of de vreemdeling volhardt in eerdere verklaringen. Uit een oogpunt van zorgvuldige voorbereiding is het volgens de Afdeling te allen tijde vereist dat bij een verzoek om toelating tot de VBL een gesprek met een regievoerder van DT&V plaatsvindt en dat van dat gesprek een verslag wordt gemaakt dat aan het

53 Richtlijn 2008/115/EG van het Europees Parlement en de Raad van 16 december 2008 over gemeenschappelijke normen en procedures in de lidstaten voor de terugkeer van onderdanen van derde landen die illegaal op hun grondgebied verblijven.

54 HvJ EU 18 december 2014, zaak C-562/13, para. 60.

55 Rb Haarlem 29 juni 2018, migratieweb ve18002788. Tegen deze uitspraak is geen hoger beroep ingesteld.

56 Deze paragraaf is grotendeels ontleend aan mijn onderdeel van de Kroniek migratierecht in het NJB: H. Battjes, P. Boeles, E.R. Brouwer, G.N. Cornelisse, A.M. Reneman, C.H. Slingenberg, T.P. Spijkerboer en M. Stronks, 'Kroniek van het migratierecht', Nederlands Juristenblad 2018-35, p. 2672-2683.

57 ABRvS 10 januari 2014, JV 2014/92 en ABRvS 24 februari 2014, JV 2014/128.

58 ABRvS 29 juni 2016, JV 2016/242.

59 ABRvS 29 maart 2018, JV 2018/81.

60 Art. 6:12 en 7:1, lid 1, sub f Awb

61 ABRvS 15 november 2017, JV 2018/9.

62 ABRvS 26 november 2015, JV 2016/17.

63 Art. 4:82 Awb.

64 Zo kan worden afgeleid uit de wijze van toetsing van de Afdeling in haar uitspraken van 5 juli 2017; ECLI:NL:RVS:2017:1825, ECLI:NL:RVS:2017:1828, ECLI:NL:RVS:2017:1741 en JV 2017/204 m.nt. Slingenberg.

65 ABRvS 5 juli 2017, ECLI:NL:RVS:2017:1825 en ECLI:NL:RVS:2017:1828.

dossier wordt toegevoegd, zodat de rechter inzage heeft in het verslag.⁶⁶

Met deze jurisprudentie over de VBL lijkt het er aldus op dat het oude ‘meewerkcriterium’ bij het beëindigen van de opvang van asielzoekers, dat met het nieuwe terugkeerbeleid uit 1999 was afgeschaft,⁶⁷ in enigszins gewijzigde vorm weer terug is. Waar het vroeger een rol speelde bij de vraag of opvang kon worden beëindigd, speelt het nu een rol bij de vraag of opvang (weer) moet worden geboden. En net als toen zal dit vermoedelijk de nodige jurisprudentie opleveren.

3.3. Landelijke VreemdelingenVoorzieningen

In het regeerakkoord ‘Vertrouwen in de toekomst’⁶⁸ uit 2017 spraken de coalitiepartijen VVD, CDA, D66 en de ChristenUnie af dat uitgedeelde asielzoekers voortaan in acht zogenaamde ‘Landelijke VreemdelingenVoorzieningen (LVV’s)’ zouden worden opgevangen. Deze LVV’s zouden onder gedeeld opdrachtgeverschap van Rijk en gemeenten staan. De eerste twee weken zou geen meewerkvoorwaarde gelden, maar wie na twee weken niet serieus werkt aan terugkeer naar het land van herkomst, zou opvang en ondersteuning verder worden onttrokken. Volgens het regeerakkoord moet over de verdere invulling hiervan een bestuursakkoord worden gesloten tussen het Rijk en de VNG, waarin ook afgesproken zou moeten worden dat gemeenten niet langer zelf zogenaamde ‘bed-bad-brood-voorzieningen’ aanbieden. Nadat de eerdere onderhandelingen tussen Rijk en gemeenten over opvang van onrechtmatig verblijvende vreemdelingen in november 2016 werden opgeschort,⁶⁹ zijn de onderhandelingen na dit regeerakkoord weer opgestart.

Op 29 november 2018 is eindelijk, na jarenlang onderhandelen, overeenstemming bereikt tussen het Rijk en de VNG. Afgesproken is dat er wordt begonnen met een pilot van drie jaar, waarin vijf LVV’s worden opgericht (in Amsterdam, Rotterdam, Utrecht, Eindhoven en Groningen). Indien succesvol, zal er na afloop van deze drie jaar een nieuw bestuursakkoord worden gesloten, waarna kan worden gewerkt aan een landelijk dekkend netwerk van acht LVV’s. Voor de pilotperiode zijn de volgende afspraken gemaakt:

- Het gaat om een samenwerking tussen IND, DT&V en gemeenten, waarbij DT&V toezicht houdt op het vertrekproces uit de LVV’s door ‘actief deel te nemen in de governance en operationeel betrokken te zijn bij alle individuele trajecten van bij de LVV betrokken vreemdelingen’;
- De LVV’s worden gezamenlijk gefinancierd door het Rijk en gemeenten;
- Na een rusttermijn van 14 dagen wordt een ‘passend begeleidingsscenario’ vastgesteld voor iedere vreemdeling. Medewerking aan dit begeleidingstraject is een voorwaarde voor tijdelijk onderdak en wordt tussentijds getoetst;
- Al tijdens de pilotperiode worden gemeentelijke voorzieningen zoveel mogelijk in eenzelfde tempo afgeschaald als de LVV-capaciteit wordt opgebouwd.⁷⁰

Hierover naar verwachting meer in de volgende kroniek.

70

Kamerstukken II, 2018/19, 19 637, nr. 2445.

66 ABRvS 5 juli 2017, JV 2017/204 m.nt. Slingenberg en ECLI:NL:RVS:2017:1741.

67 Kamerstukken II 1998/99, 26646, 1.

68 ‘Vertrouwen in de toekomst’, Regeerakkoord 2017-2021. VVD, CDA, D66 en ChristenUnie, 10 oktober 2017, beschikbaar op: <https://bit.ly/2i1wmgo> (geraadpleegd op 24 september 2018).

69 Kamerstukken II, 2016/17, 19 637, nr. 2259.